

**FERNANDO  
DE TERÁN  
TROYANO**

Doctor Arquitecto  
dedicado exclusivamente  
a los temas de Urbanismo.  
Director de la revista  
«Ciudad y Territorio».

# ADMINISTRACION DEL URBANISMO. MECANISMOS DE CONTROL.

El tema de los «Mecanismos de Control» que me fue sugerido por el Consejo Superior, creo que a lo largo de las ponencias y de las discusiones o intervenciones de ayer ha salido un poco como el **leit motiv**, como telón de fondo, de modo que hasta cierto punto va a haber algunas reiteraciones en lo que voy a exponer ahora. De las notas que fui tomando a lo largo del día de ayer me han salido las siguientes afirmaciones que me parece oportuno poner como entrada, porque constituyen una especie de diagnóstico de la situación urbanística a partir de la cual se puede uno preguntar por esos mecanismos de control:

- Abusiva densificación de los cascos.
- Excesivo aprovechamiento de las infraestructuras existentes, sin creación de nuevas.
- Desplazamiento de la edificación a la periferia dando lugar a la ciudad en pedazos inconexos, inorgánicos.
- Déficit de equipamientos sociales.
- Problemas de degradación del medio y pérdida del valor del paisaje.
- Exceso de celeridad del proceso de concentra-

ción urbana, desbordando la falta de agilidad del planeamiento.

- Incapacidad de previsión por parte de los planes.
- Privatización de la urbanización y empobrecimiento de las haciendas locales.
- Especulación.
- Apropiación de plusvalía.
- Ausencia de patrimonio público de suelo.
- Débil y equivocada fiscalidad.
- Falta de canales de participación ciudadana. Asociaciones de vecinos como vía de emergencia.
- Falta de calidad en la gestión urbanística.
- Falta de entramado administrativo adecuado.

Todas estas son afirmaciones que salieron ayer por parte de los ponentes o por parte de los que intervinieron. Como digo, todo un diagnóstico de la situación ante el que resultan justificadas muchas de las preguntas que se hicieron y que quedaron flotando ayer en el ambiente, preguntas tales como: ¿Por qué se ha producido este descontrol? ¿Por qué no hay mecanismos de control válidos? Si los

hay, ¿por qué no se han notado, por qué no se usan? ¿Se pueden reforzar, es posible todavía reforzar estos mecanismos de control? ¿Qué va a pasar con los nuevos mecanismos de control inventados? Esto es lo que nos lleva directamente a nuestro tema, y a la tentación de hacer, de desplegar aquí todo un panorama, una especie de panoplia de la legislación comparada con otros países donde se puedan ver todos los mecanismos de control que se manejan por ahí: control del uso del suelo; control del derecho de la edificación; control del derecho de propiedad; control del precio del producto final, es decir, vivienda a través del alquiler o del precio de venta; control de plusvalías, etc.

La verdad es que a mí me parece más útil una referencia más general al papel de la Administración del Urbanismo en el proceso de desarrollo urbano y de transformación del territorio, ya que creo que los mecanismos de control hay que verlos como una parte de algo mucho más amplio en que se apoya la acción de la Administración, que engloba también necesariamente la consideración del marco institucional y no creo que se pueda desligar una cosa de la otra. Me referiré, pues, a la intervención de la Administración en general, para pasar luego al caso español.

# (I)

Antes, no sé ahora, los que nos dedicábamos al estudio del Urbanismo nos destetábamos, por decirlo así, con aquello de que los poderes públicos debían intervenir en los procesos espontáneos, la condena del «Laisser-Faire», etc.

Estaba claro que históricamente los orígenes de la planificación urbanística venían de la mano de esa necesidad de intervención, tanto si se trataba de formulaciones teóricas (modelos de planeamiento) como de operaciones de urbanización (ciudades jardín, extensiones, apertura de vías) o incluso de regulaciones jurídicas, de sanidad, de higiene, de ornato público, etc.

Aprendíamos que todo el despliegue de las constataciones de ciudades jardines, de ciudades satélites, de cinturones verdes, de zonificaciones clarificadoras y clasificadoras, de segregaciones de tráfico, de unidades vecinales y comunidades urbanas, eran fragmentos de una gran respuesta elaborada por la doctrina urbanística tradicional a

la demanda formulada por una sociedad, o por unas clases de esa sociedad que se sentían amenazadas en su equilibrio.

La industrialización había tomado por sorpresa las ciudades y la instalación de empresas iba produciendo graves deterioros en las condiciones de su equilibrio funcional y ecológico. La extensión y complicación del proceso había empezado a interferir con el desarrollo de la propia industrialización.

Así había aparecido la necesidad de una intervención correctora del mecanismo del mercado, en beneficio del propio proceso de producción, como exigencia económica. Era una cuestión de salvaguardia de la eficacia productiva, que inmediatamente se implicaba con otra cuestión: el conflicto social. Un proletariado cuyas condiciones de vida y cuyo emplazamiento físico en las ciudades había que atender, aunque sólo fuese por que criaban epidemias.

Así, la necesidad de la intervención correctora aparecía en la historia doblemente justificada en los orígenes del urbanismo, para oponerse a aquella mano invisible a la que antes se había confiado todo, y lógicamente la intervención sólo podía ser desarrollada por un árbitro que no estuviese también implicado en la lucha por el uso del suelo.

Pues bien, lo importante en este momento es que, en definitiva, es ese mismo esquema el que ha venido utilizándose desde entonces para justificar toda la intervención administrativa, sirviendo de apoyo a la práctica de la intervención de la Administración entendida como previsión, a través de formulación de teorías, de planes, de leyes, de declaraciones políticas. En efecto, el esquema clásico en que nos hemos venido moviendo, justificador de la intervención planificadora, puede ser descrito, por ejemplo, como lo hace Preteceille:

1. Crítica de los daños provocados por la urbanización llamada «anárquica».
2. Afirmación de la necesidad de intervención del poder público para imponer, por encima de los intereses privados, el orden urbano requerido por el interés público.
3. Elaboración de un plan como organización de ese orden urbano.
4. Propuesta de estrategias para la materialización de ese orden a través del plan.

«...la existencia de límites infranqueables en todo intento de planificación en el sistema capitalista...»

Pero este esquema se puede complementar con otro, también clásico ya, para explicar el arbitraje pretendidamente neutral de la Administración para resolver el conflicto deducido de la pura maximización de la eficacia productiva:

- Arbitraje neutral entre los diferentes intereses que intervienen en la producción de la urbanización y la transformación del territorio y de los que en ellos habitan.
- Arbitraje neutral dentro de un marco institucional dado, que fija el margen de maniobra, y
- Arbitraje neutral con ayuda de unos instrumentos y mecanismos definidos para ejercer el control y la dirección.

Sin embargo, después de más de medio siglo de experiencias, en muchos casos experiencias vividas, trabajosamente vividas y asimiladas, y en otros casos experiencias ajenas que nos han sido transmitidas, o elaboraciones críticas que hemos ido asimilando, nos permiten ver que hoy es históricamente comprobable que algo no marcha de acuerdo con este esquema.

Existen ya estudios concretos sobre procesos reales, constatación de hechos referidos, valoración de hipótesis, es decir, elaboración de una base crítica que ayuda a ver de otra forma las cosas.

Especialmente a partir de la mitad de este siglo, empezó a ser evidente, sin posibilidad de disimulo, que guste o no guste, la situación del urbanismo en sistemas de economía de mercado, se caracterizaba en mayor o menor medida según los casos, por una generalizada constatación de una cierta incapacidad de la Administración para controlar y dirigir los procesos de acuerdo con el marco previo, institucional e instrumental, dentro del que deberían inscribirse las acciones de los agentes privados de la urbanización.

Se constata igualmente la decisiva influencia y el papel crecientemente importante jugado por esos agentes privados, cuya actuación nace lógicamente de la dinámica interna del capitalismo industrial y financiero; yo diría aquí, en relación con la intervención de ayer de Fernández Durán, que nos encontramos todavía en este momento al que me estoy refiriendo, en una etapa previa a la de la instalación del capitalismo monopolista del Estado. En esa etapa a la que me estoy refiriendo

hay el descubrimiento de la existencia de límites infranqueables en todo intento de planificación, en el sistema capitalista, del desarrollo urbano límites, que hasta hace poco no se valoraban en toda su dimensión y que todavía se quieren seguir ignorando, pretendiendo enfocar esa planificación dentro de una ilusoria confianza en su propia validez intrínseca, sin tener en cuenta el contexto político, económico, en que tiene que desarrollarse. De ahí venía y viene la quiebra de la idea simplista tradicional en que descansaba la planificación, de que los poderes públicos puedan, en nombre del interés general, determinar por sí mismos, a plazo fijo y dentro de un plan, un marco preciso y un programa definitivo al que se subordine de modo estricto la acción del sector privado. Ello es contradictorio en gran medida con el funcionamiento de una sociedad capitalista, en la que el propio planeamiento, desde el momento en que aparece, es un componente más del precio del suelo, en el libre juego del mercado y da lugar a una cadena de reacciones, que provoca su propio incumplimiento.

El crecimiento caótico y confuso no es producto del azar, de un proceso ciego e ignorante de las previsiones de planeamiento, sino que tiene una cierta lógica interna propia, que es la lógica de beneficio privado y en cierta medida está determinado involuntariamente por el propio planeamiento. La ciudad caótica es entonces, hasta cierto punto, una respuesta lógica dada al planeamiento por una sociedad capitalista, con una lógica coherencia desde sus propios fundamentos. Entonces es evidente que viene la quiebra de toda esa ilusión del ordeno y mando y pinto los planes como quiero, trampa en que han caído muchos servidores de buena fe de la Administración. Con ello viene el reconocimiento del margen de indeterminación correspondiente a una dinámica de decisiones, que escapan totalmente al control y a la capacidad de previsión de la Administración, que se van presentando inesperadamente, sobre la marcha, alterando las previsiones hechas por la Administración y que en gran medida producen resultados divergentes respecto a las mismas. El planeamiento tradicional empieza a quedar como parte de una gran utopía urbanística, sueño de arquitectos formalistas e idealistas.

Habría que añadir aquí muchas cosas acerca del





«...la limitación fundamental es suponer que el poder público es verdaderamente neutral...»

fortalecimiento y del engrandecimiento de los importantes grupos financieros que explican todo esto; cómo ha incidido cada vez más contundentemente en la urbanización, condicionándola, la aparición de las grandes inmobiliarias, la aparición de los grandes complejos industriales y comerciales, las grandes sedes burocráticas, las nuevas estrategias de implantación, desbaratando las previsiones de la Administración. Esto ha sido estudiado muy especialmente en el caso francés, y entonces lo que vemos son las limitaciones de ese esquema teórico-clásico que he empezado por exponer: limitaciones, que nos hacen ver por dónde falla este esquema, es decir, la limitación fundamental es suponer que el poder público es verdaderamente neutral y que exista una respuesta única, racional, que puede ser alcanzada a través de la neutralidad técnica de la gestión urbanística. En esto, como en tantos otros casos, hay que agradecer a la elaboración crítica, especialmente de base marxista, que con su lucidez aporta explicaciones válidas para todo el que no tenga prejuicios. Ello ha permitido entender el fondo del proceso completo a que me estoy refiriendo, y desmentir la neutralidad pretendida por el esquema; así podemos entender ahora ese proceso completo de la siguiente manera:

En el seno del sistema capitalista la acentuación de las contradicciones y disfuncionamientos en el uso del espacio, requieren y demandan en un cierto momento la intervención de un agente distinto de los actores privados, que asegure la racionalidad global por encima de los intereses contrapuestos de éstos. Esa función es asumida por el aparato estatal haciéndose compleja su intervención a través de un conjunto articulado de medidas, estrategias y organización institucional.

Pero nada garantiza la neutralidad de esas medidas, estrategias y organización institucional, ni tampoco la del propio Estado como sujeto nacional independiente, totalmente al margen de los intereses, capaz de realizar asépticamente una política «desde fuera», aún en el caso de que tuviera todos los resortes en su mano para no dejarse sorprender por la agilidad de los poderosos actores privados que, a menudo, como decía antes, desbaratan sus previsiones, o para no caer en la tentación de recibir su interesada colaboración bajo el señuelo de ayudar en la lucha contra el paro, la creación de

puestos de trabajo, la solución del problema de la vivienda o el impulso al desarrollo tecnológico.

## II

Todo esto se ha empezado a ver claro, como decía antes, a través de una serie de estudios concretos realizados especialmente en Francia y en Italia; empiezan también a realizarse tímidamente entre nosotros y, aun sin disponer de una gran base científica, pueden ya analizarse provisionalmente algunos rasgos de la situación española.

Para ver hasta qué punto hemos estado viviendo durante toda esta época en un sistema que, obediendo teóricamente al esquema clásico, lo desmentía tanto por las decisiones de la política general de la Administración, como por la escasa prioridad real asignada a la política urbanística dentro de la política general, y a la escasa capacidad de acción concedida a ese sector de la Administración, que muchas veces, ingenuamente, iba por su cuenta intentando realizar a la contra la utopía. Este examen nos lleva, por lo menos me lleva a mí, de la actitud ingenua a la actitud escéptica.

## LA SITUACION

Empecemos por el reconocimiento de que la organización de nuestro marco institucional es incongruente —claramente incongruente— con la posibilidad del desarrollo de una verdadera política urbanística, de una válida administración del urbanismo. Habría que referirse aquí a la construcción teórica inicial pretendida por la Ley del Suelo, donde existían una serie de organizaciones del marco institucional bastante coherentes con lo que se pretendía hacer: la Comisión Central de Urbanismo; el Consejo Superior de Urbanismo; la dependencia de los Ayuntamientos del Ministerio de Gobernación, donde estaban radicadas las competencias urbanísticas, etc. Con el traspaso de las competencias de la Administración Central en Urbanismo al Ministerio de la Vivienda, y como ya se señaló, su independización respecto de los Ayuntamientos, el Ministerio de la Vivienda se encuentra dirigiendo la elaboración de un planeamiento pretendidamente integral, sin un respaldo real por respeto a las competencias íntegras de los otros Departamentos de la Administración, que las ejercen independientemente sobre el terri-

torio, y por ausencia de coordinación claramente institucionalizada, tanto en los niveles más altos de la Administración Central, como en relación con los Ayuntamientos, que se relacionan con la Administración Central a través de otro Ministerio.

Hay todo un complejísimo bosque de disposiciones jurídicas y de legislaciones, de cuerpos legales completos, aparecidos generalmente después de la Ley del Suelo, que ofrecen vías para el desarrollo de políticas sectoriales que inciden directamente sobre el territorio de modo no concordante, de modo independiente, sin unidad. No existe una política global de ordenación del territorio (un tímido esbozo se recogió en el Tercer Plan de Desarrollo sin consecuencias) y todo ello es lo que lleva naturalmente a un deterioro de la coherencia de los instrumentos y mecanismos de control e instrumentos administrativos en general, establecida en la Ley del Suelo. Vivimos, o hemos vivido, en una notable confusión de legislaciones independientes y esa exigencia de coherencia global requiere una organización administrativa que garantice le estructura coordinadora entre los órganos que intervienen y todo ello con independencia, simplemente por exigencia lógica desde cualquier punto de vista, de aquellas exigencias que partían de lo que Fernández Durán nos explicaba sobre el capitalismo monopolista del Estado; las exigencias que nacen de esa propia dinámica del capitalismo del Estado.

Por ejemplo, se podría hablar de cómo el Ministerio de Industria no interviene para nada en la localización y programación en relación con el planeamiento de la industrialización, y no puede reclamar más intervención. Sólo a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en las poblaciones de menos de 50.000 habitantes, tiene una presencia el Delegado del Ministerio de Industria; también en los casos de los Polos de Desarrollo tiene una presencia en las delimitaciones de estos Polos. Tenía, quiero decir, ya que los polígonos industriales del Ministerio de la Vivienda se deben a una política del Ministerio de la Vivienda, de la cual el Ministerio de Industria es, asombrosamente, ignorante; resultado: una política de localización industrial ajena al Ministerio de Industria y una política de industrialización al margen de la oferta de localización física.

La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico

Nacional, que en 1963 vino a regular aspectos no bien contemplados en la Ley del Suelo, declara que la «ordenación turística del territorio nacional» es su objeto, pero no se trata de una ordenación de la localización del desarrollo turístico, sino que regula las características y condiciones que habrán de cumplir las actuaciones que se acojan a sus beneficios y después reclama, en su Reglamento, una libertad para la potenciación de la política sectorial del Ministerio a través de los Planes de Ordenación Territorial y Urbana que realiza el propio Departamento.

No digamos nada del Ministerio de Obras Públicas, con su agresividad legislativa e institucional que le lleva a hacer un Plan Nacional de Carreteras sin conexión con la planificación territorial o urbanística, las redes arteriales sólo como planificación vial, y a planes de vialidad que no tienen en cuenta para nada lo que de verdad es lo que debe generar el Plan de Redes Arteriales. La Ley de Carreteras ha sido el último eslabón de una larga carrera del Ministerio de Obras Públicas hacia la planificación, a través de la potenciación de una política puramente sectorial. La Ley de Costas amplía sus competencias, otorgándole la facultad de planificar, pues deberá formular el «plan general de ordenación de la playa», al margen de las Comisiones provinciales de Urbanismo, caso del Hotel «Meliá» de Alicante.

Podríamos hablar también del Ministerio de Agricultura, de la política de regadíos, de colonización, de repoblación; de la política del Ministerio del Aire, con la localización de aeropuertos; de la política del Ministerio del Ejército, con la utilización de los terrenos que van dejando vacíos los traslados de los cuarteles, a los que con un sentido patrimonial se empeña en que los Planes den las máximas edificabilidades, como a cualquier particular.

Y finalmente me gustaría hacer una alusión breve a la actitud del Tribunal Supremo en apoyo de la exclusiva competencia municipal para la concesión de licencias, quitando autoridad a los Organos de la Administración Central para calificar como erróneo cualquier acto municipal. Desde el punto de vista de la práctica urbanística española, esto ha supuesto la entronización de una autonomía municipal para funcionar al margen del planeamiento, y un repliegue temeroso de la Dirección General

## «...todavía no se ha inventado la forma de participación del ciudadano en el planeamiento...»

de Urbanismo, aceptando un papel secundario en estas cuestiones.

Por supuesto que otro tema sería el de la previsión o imprevisión de la participación ciudadana, tema prácticamente desconocido en la organización de nuestro marco institucional. Uno de los políticos que más estimo del Urbanismo, Pedro Doblado, dijo cuando estaba al frente de la COPLACO, que todavía no se ha inventado la forma de la participación del ciudadano en el planeamiento.

Y de todo ello podemos pasar a la invalidez o inexistencia de los mecanismos e instrumentos de control. Podríamos preguntarnos: ¿control de qué?; de la renta del suelo, de las plusvalías, del uso del suelo, del valor final de la edificación: todas las preguntas que me hacía al principio. Entonces veríamos, si repasamos rápidamente, que al final nos encontramos que efectivamente no tenemos estos mecanismos de control que existen en otras partes; al final nos encontramos con que todo el control se confía al planeamiento, pero a un planeamiento que está absolutamente desvitalizado por todo cuanto he venido diciendo anteriormente. Es decir, creo que no se puede negar que existe en este momento en el país y desde hace ya varios años, una absoluta incertidumbre respecto a la validez del planeamiento y respecto incluso de su obligatoriedad. El Urbanismo se dice o se piensa por parte de la propia Administración, como un Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, una planificación del Ministerio de la Vivienda, es decir, casi como una política puramente sectorial, cuando en realidad es necesariamente una política integral. Aparte de eso, la rebeldía municipal, el desinterés o el desconocimiento y la realización del planeamiento a espaldas de la sociedad, de la ciudadanía, sin participación, como algo muerto, exterior, impuesto por unos Organismos sin fuerza.

En estas condiciones podemos preguntarnos cómo se desenvuelve la actuación de los actores de la urbanización. Habría que hacer muy deprisa una alusión a la pobre actuación del sector público, a la Administración Central sin apoyo del marco institucional, sin atención prioritaria real dentro de la política general del Estado, con inadecuados, no creíbles y debilitados instrumentos y mecanismos de control, víctima de la gran contradicción política que antepone tantas otras cosas; puesta en situación constante de transigir ante el desarro-

llo turístico, el desarrollo económico, la industrialización, la creación de puestos de trabajo, etc.

La Administración Local merecería también un largo capítulo para enjuiciar la incomprensión, el desconocimiento del significado del planeamiento como proceso social de garantía del bien común, como arbitraje entre los intereses; sólo entre los intereses que producen la ciudad, no los que la usan. Pero esto me llevaría mucho tiempo. Baste por ello únicamente aludir a la alianza con el sector privado, el poderoso productor del espacio urbano, como motor del desarrollo local, mimado, buscado, consentido por las propias corporaciones municipales.

Y por otra parte una alusión también muy rápida a los sectores privados. Creo que sería un infantilismo por mi parte presentarlos como el «malo» de la película, pero por otra parte a la vista están unos resultados globales, no particularizables, pero sí examinables; una pieza más dentro de este proceso de convicción acerca de la incapacidad de la Administración, de la incoherencia institucional, de la debilidad de los mecanismos. Y esta pieza sería la avidez privada, que no se puede negar. He ahí toda una historia, el papel creciente de estos poderosos actores de la organización privada, desde la salida de la autarquía, alentados desde la propia Administración, y desde la política de turismo, de industria, de desarrollo, como base del verdadero apoyo del régimen, es decir, el capital y la propiedad, mimo y consentimiento, aumento significativo de poder. Ello se traduce, creo, en un cambio de actitudes de estos actores privados, respecto al planeamiento. En una primera etapa esta actitud se caracterizaba por el deseo, la necesidad de transgredirlo con vulneraciones concretas para sacar ventajas, edificios singulares, aumentos de alturas, etc., pero en una segunda etapa —que es en la que nos hemos movido últimamente— la actuación se hace al margen del planeamiento, es decir, ya no necesitan transgredirlo con vulneraciones puntuales, sino que ellos mismos se hacen las infraestructuras y regulan el sobrante. He visto casos de cooperativas de empresarios, que han realizado vías enteras, colectores de una gran industria, de una gran urbanización, que resuelven el problema de toda una población y de paso regalan al Ayuntamiento un coche de bom-

beros. El resultado, nuestras ciudades, está a la vista.

A continuación intento una pequeña explicación histórica de cómo se justificaría esta situación.

### III

#### LA EXPLICACION

Creo que son necesarias estas explicaciones desde muchos ámbitos concurrentes, análisis que nos ayudarán a tener cada vez más claro lo que nos pasa.

Se trata, en mi caso, de una aproximación desde la práctica profesional; no he partido de supuestos teóricos previos, he partido de una actitud personalmente ingenua, de una actitud de colaboración ingenua y, digamos, ilusionada, para pasar a las fases siguientes del escepticismo y del pesimismo.

Una aproximación desde esta experiencia permite explicar, primero, un proceso de construcción de un sistema muy coherente, un sistema de definición del arbitraje administrativo con un marco institucional y con unos mecanismos de control adecuados a la clase de administración del urbanismo que se quería hacer. Un proceso que llega hasta los años finales de la década de los 50, primeros de los años 60. Después, una segunda etapa, un proceso de desintegración de todo esto, en parte por la no realización del sistema construido y en parte por la radical variación de los supuestos de la política general dentro de la cual ya no cabía aquella concepción de la administración del urbanismo. Y tercera etapa, un intento, yo diría insuficiente, abortado, insatisfactorio, de sustituir el sistema de la primera etapa para adaptarlo a las circunstancias de la segunda.

#### PRIMERA ETAPA: FORMALIZACION

La primera etapa, que podríamos llamar de formalización, es aquella en la que se crea un marco completo, coherente e institucionalizado del planeamiento y de los mecanismos de control del marco institucional, a lo largo de un proceso que creo que arranca mucho antes de la guerra civil, con las sucesivas peticiones de la Ley General de Urbanización, desde tiempo ya de, incluso, antes de la República. La caracterización de este período se podría hacer bajo el epígrafe general de lo que va de la ciudad falangista al planeamiento, coincidiendo

do cronológicamente con el tiempo de la Autarquía.

En una conferencia que di en Barcelona sostenía la tesis de que la escasa aportación de elementos falangistas y la adopción de la línea previa de elaboración conceptual anterior a la Guerra Civil, que se puede encontrar por debajo de negaciones y condenas, y por debajo de un ropaje verbal de aditamentos ligados a la estrategia y a la emblemática del partido, entroncan con unas aspiraciones de la época republicana, es decir, se recogen en una serie de cosas que estaban ya previamente establecidas.

Pero no sólo era una tesis, sino que podemos decir que si no hubo una verdadera «ciudad falangista», como concepción propia del estado Nacionalsindicalista, no fue sólo por la ausencia de una verdadera formulación falangista original, sino también por la disimulada sustitución que hábilmente se promovió desde la dirección del proceso, y así la ciudad falangista, expresión visible de la Revolución, quedó tan pendiente como ésta, y lo que se definió fue un proceso de institucionalización que permitió un primer pacto entre el capital y el modelo político dictatorial, necesario para que pudiese seguir funcionando el modelo económico autárquico. Todavía en aquel momento no se vislumbraba la ruptura entre estos dos, que vendría después. Por eso el modelo de ordenación territorial seguía jugando con la confianza en la posibilidad del control de las localizaciones y sus formulaciones eran equilibradoras, homogeneizadoras, descentralizadoras, restrictivas, y los planes cerrados, estáticos, como correspondía a un sector privado bien sujeto, sobre el que se pensaba actuar y mandar sin contemplaciones.

A través de experiencias concretas de planeamiento se va construyendo una doctrina, una teoría, un sistema, una organización, una estructura administrativa; planes generales, planes parciales, leyes especiales, que van definiendo figuras de planeamiento a lo largo de los años 40 y años 50. Etapa clave, el Plan de Madrid del 41, con su Ley Especial, donde queda definido ya por primera vez el esquema que pasará casi íntegro a la Ley del Suelo, en cuanto al juego de los Planes Parciales en desarrollo del Plan General.

En el 56, la recogida de todo esto en esa pieza completa, maestra, digamos, desde el punto de vista de la estructura y de la composición, que



«...hasta el propio Ministerio de la Vivienda se hizo su propia Ley para transgredir el planeamiento...»

es la Ley del Suelo, que lo recoge todo, lo sistematiza, lo ofrece como un todo armónico, lógico y riguroso.

La concepción del planeamiento en la Ley del Suelo es de sobra conocida como para que entre yo a explicarlo ahora, pero sí quiero hacer una alusión en relación con el juego del planeamiento, en relación con la clasificación del suelo: el suelo urbano, el suelo de reserva urbana y el suelo rústico. La forma de utilización de esos suelos en relación con el plan parcial, en relación con el planeamiento y el mecanismo de conversión de la reserva sólo a través del plan parcial por polígonos completos, que son unidades de desarrollo del plan, es decir, no como nos mostraba Solans que había ocurrido en Barcelona, esos pedazos sueltos, inconexos, en la periferia, sino como desarrollo armónico de un todo por etapas yuxtapuestas que se van soldando armoniosamente. Ensamblamiento de operaciones, ciudad sin huecos, en contra de lo que nos decía Solans.

Podría haberse esperado con este gran entramado de la Ley del Suelo, una plenitud dentro de aquel contexto histórico, por la definición de esa importante base institucional y toda esa lógica del planeamiento. Las primeras acciones del ministro Arrese van claramente en el sentido de intentar, de acuerdo con este arsenal de posibilidades que tiene, toda una política de estructuración nacional del desarrollo urbano por operaciones de desconcentración, de descentralización; la descentralización industrial de Madrid fue concebida como experiencia piloto a aplicar luego a otras ciudades; todo aquello que se diseñó en los últimos años 50.

## SEGUNDA ETAPA: DESASTRE PROGRESIVO

Pero en este momento se entra en la segunda etapa. En la segunda etapa, que se puede llamar del «desajuste progresivo».

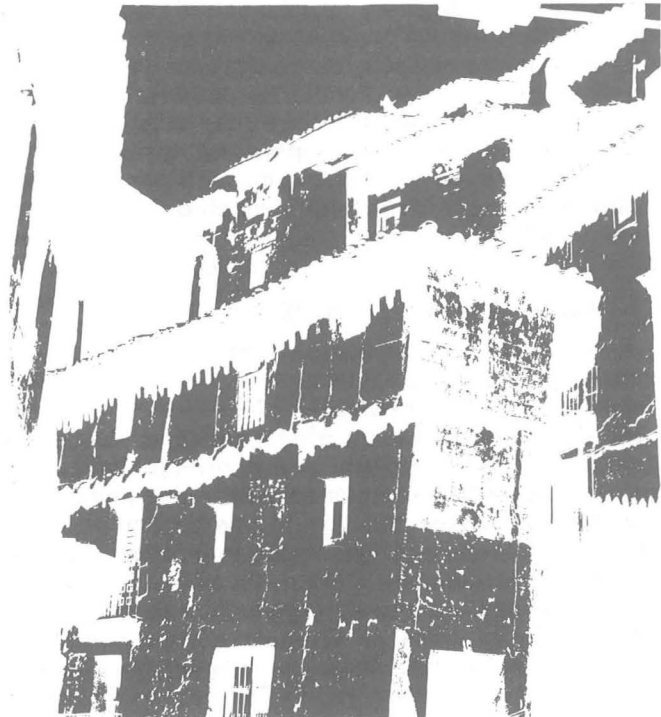
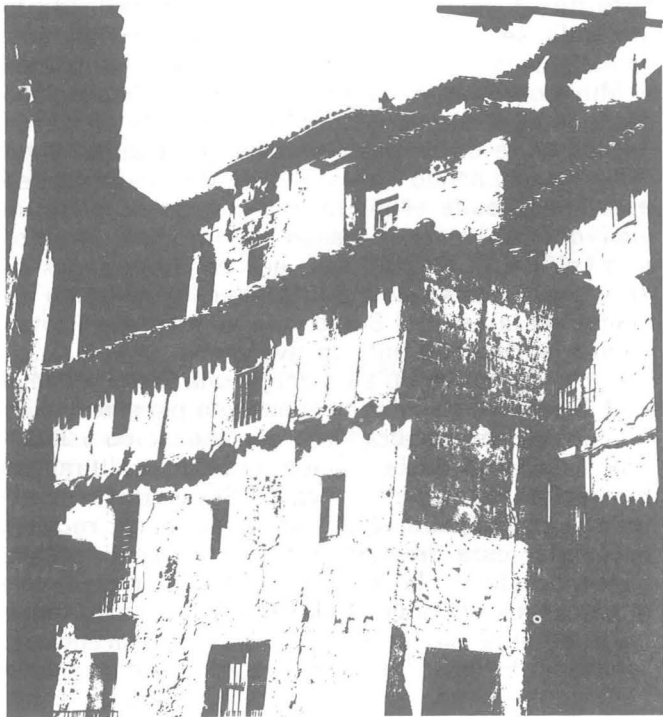
En 1959 la liquidación oficial del período autárquico; la iniciación de la nueva orientación de la política económica; el lanzamiento del desarrollo económico; la reactivación y liberalización de la economía española; el desarrollo industrial; la acentuación de la concentración de la población en las áreas urbanas; la nueva legislación económica y —deducido de ello— la acumulación de capital, el fortalecimiento empresarial, el nuevo modelo empresarial más europeo; confianza, euforia y segu-

ridad desarrollista; descrédito paralelo de las operaciones ordenadoras basadas en la doctrina urbanística tradicional universal adoptada como base teórica para la etapa anterior, consideradas como traba al desarrollo; marginación política creciente de la política urbanística hacia un período de pura subsistencia. La dimisión de Arrese para dejar paso a una fase de dejar hacer sin convicción para otra cosa; afianzamiento de la divergencia respecto a la base sustentante de lo que había sido la Ley del Suelo; el informe del Banco Mundial en el 61; el estímulo al crecimiento global, basado en la libre movilidad de empresas y capitales y la etapa de lo que podríamos llamar el baile en la cuerda floja de los administradores del urbanismo por miedo a ser catalogados como antidesarrollistas, por defender algo que aún todavía no se había llamado medio ambiente, pero que estaba próximo.

La baja prioridad del sector, más el rumbo divergente adoptado, impiden el desarrollo y realización de aquel marco institucional pensado al mismo tiempo que la Ley del Suelo.

Todo se fue quedando incompleto, incoherente, falto de apoyo, y hasta el propio Ministerio de la Vivienda se hizo su propia Ley para transgredir el planeamiento: me refiero a la Ley de Máximos y Mínimos. De ahí la práctica urbanística-viciosa resultante. Práctica viciosa identificable a través de una serie de rasgos comunes que pueden estudiarse examinando la evolución de las ciudades españolas desde el punto de vista de su plan, un plan que en muchos casos es un plan anterior a la Ley del Suelo; un plan, que en otros casos es de los que pertenecen a la primera generación de planes de la Ley del Suelo, que se encuentra totalmente inadecuado ante la avalancha.

Por la dificultad de su manejo, una técnica nueva —el Plan Parcial— era desconocida para los Ayuntamientos, acostumbrados a dar alineación y licencias a lo largo de las alineaciones con alturas en función de lanchos de la calle. Se produce la extrañeza municipal ante estas innovaciones; rechazo a cambiar esta práctica habitual de las licencias. La aplicación de la nueva concepción del planeamiento, dificultada por toda esta incapacidad municipal, hubiera requerido un período de aprendizaje reposado. Frente a ello, el señuelo de convertirse toda pequeña población en una gran ciudad a tra-



«...identificar estos mecanismos a través de los cuales se producía la inutilización de la Ley...»

vés del saneamiento de las haciendas locales por el cobro de las licencias, espectáculo que se produce en las ciudades turísticas especialmente, y una actitud de recelo y de rechazo frente al planeamiento y frente a las autoridades centrales. La práctica al margen de este nuevo sistema, con negación de casi todo lo que éste había incorporado como perfeccionamiento del plan de edificación; el plan anterior, el tipo de plan anterior se desarrolló a través de varios mecanismos:

1. La licencia con altura superior dada directamente o bien con previa modificación de la ordenanza sin sanción superior, las declaraciones unilaterales de edificios singulares, etc.

2. La licencia sobre extensiones de casco exteriores al propio casco, es decir, en suelo de reserva urbana, pero sin Plan Parcial previo. Posible este procedimiento gracias a la existencia previa de algún plan de alineaciones antiguo o por la prolongación de las alineaciones existentes. Ocupación administrativa sin reservas; volumen que no conjuga los coeficientes zonales del Plan, por lo que se va cubriendo el sector con un volumen que agota a las primeras de cambio el total asignado por el Plan, con la solución conocida de triplicarlo o cuadruplicarlo para igualar a todos los propietarios.

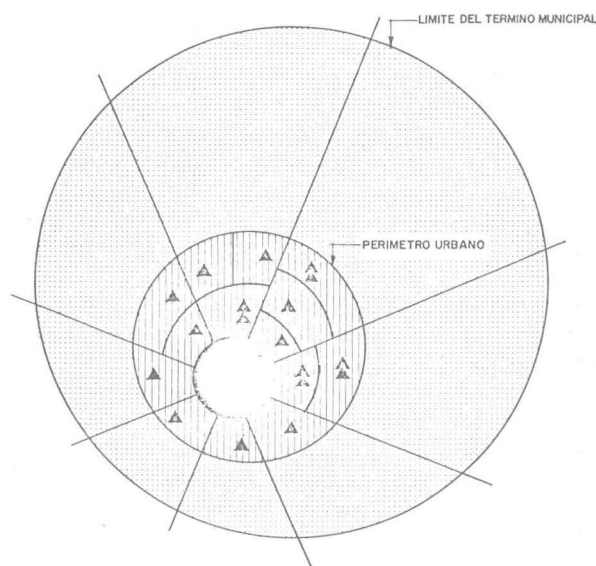
3. Licencias en suelo rústico por proliferación a lo largo de las carreteras.

4. Planes parciales en suelo de reserva urbana modificando las previsiones del plan general para aumentar volumen o para disminuir reservas o para variar el trazado viario sin correspondencia con la diección poligonal del plan, partiendo de las irregularidades de la propiedad catastral, sin funcionamiento de juntas de compensación y otros mecanismos de regulación. El resultado es ese crecimiento urbano «a parches», discontinuo y regular del que hablábamos antes.

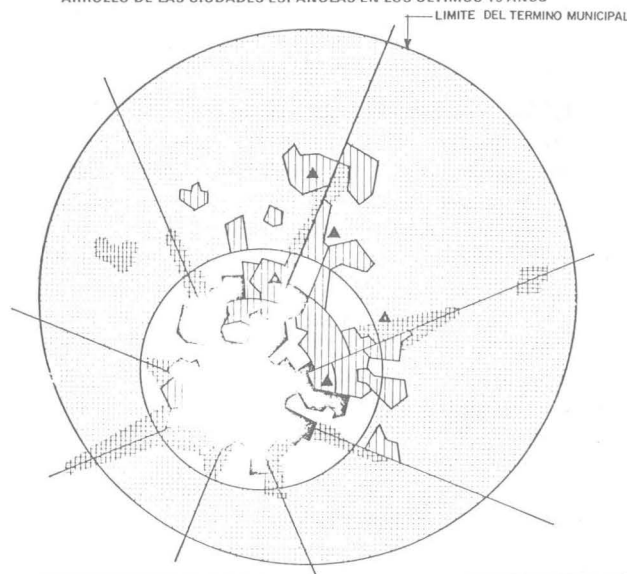
5. Finalmente, los planes parciales también en suelo rústico, formando actuaciones de conjunto.

Los esquemas que siguen corresponden a una publicación mía ya un poco antigua, en la que se trataba no tanto de buscar los resultados formales, como de identificar estos mecanismos a través de los cuales se producía la inutilización de la Ley; es decir, buscar un catálogo de las formas genéricas a través de las cuales se producía la vulneración de los mecanismos del planeamiento.

INTERPRETACION DEL PROCESO PREVISTO POR LA LEY DEL SUELO PARA EL DESARROLLO DE UNA CIUDAD DE ACUERDO CON SU PLAN GENERAL DE ORDENACION



HIPOTESIS PARA INTERPRETACION DEL PROCESO REAL DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS



### 1<sup>er</sup> esquema

El precedente diagrama gráfico sería la explicación del mecanismo previsto teóricamente por la Ley: el término municipal está representado por la circunferencia; la zona punteada sería el suelo rústico; la circunferencia interior sería el perímetro urbano que abarca la mancha maciza —que es el suelo urbano más la de reserva urbana— formada por los polígonos previstos por el Plan para el desarrollo armónico como un todo coherente de la ciudad; los triangulitos representarían las dotaciones características a desarrollar con el propio plan parcial.

### 2.º esquema

El anterior gráfico representa el proceso real extraído de un examen sistemático de una serie de casos de ciudades españolas, realizado con los técnicos locales, y en algunos casos hasta con los alcaldes, y donde se ve cómo el proceso de desarrollo del núcleo del suelo urbano se ha extendido por el suelo de reserva urbana sin realización de planes parciales, como sería obligatorio o preceptivo, más una realización de planes parciales que no corresponden con las etapas previstas en el plan general, que se saltan incluso el perímetro urbano para actuar en suelo rústico, y luego la aparición de esas zonas cuadrículadas que serían las de urbanización o proliferación de la edificación en suelo rústico aprovechando las infraestructuras existentes.

### TERCERA ETAPA: REFORMA INSUFICIENTE

Entraríamos en una tercera etapa, con la valoración crítica de la segunda etapa. Una tercera etapa, que es la que llamo de la reforma insuficiente o de la reforma que se queda corta, dentro de la cual yo haría una distinción, también en tres tiempos:

1. Una primera valoración crítica de la situación que se produce en 1969 con la crisis ministerial, en la cual entra en el Ministerio de la Vivienda un nuevo equipo que, hasta cierto punto, supone una revisión o una remoción de lo que había estado hasta entonces. El contexto general en el país en aquel momento, crea por lo menos en ambientes profesionales la necesidad de una cierta reformulación, de una cierta toma de conciencia de lo que estaba pasando; negación, digamos, de lo que había

habido en la situación previa. En la situación anterior había habido una cierta resistencia a la crítica de la propia situación, a la posibilidad de poner en duda la validez de ese marco institucional o de esa legislación que se mantenía a ultranza, dentro de un marco que claramente divergía. Supone esa crisis del 69, a mi manera de ver, el reconocimiento de un triunfo de aquella operación de apuntalamiento del régimen que había venido por parte de las esferas del Opus, para decirlo claramente, y que había llevado a lo que se había llamado por ahí el milagro español. Entonces, en aquellos momentos, hay una cierta creencia ilusionada de que es posible instrumentar una reforma que saque al urbanismo de la situación de marginalidad política en que había quedado tras la desdibujada imagen del ministro anterior; aparece en este momento un Ministerio fuerte que pronto da una imagen incluso crítica de la situación, poco frecuente, incompatible evidentemente con la alta estima hacia la situación anterior. Es muy interesante releer textos de aquellos primeros momentos donde se ve el temprano anuncio del carácter que va a tener la reforma; hay evidentemente una euforia reformista en aquellos que insisten en abaratar el precio del suelo, en hacer una oferta ordenada del suelo, en buscar procedimientos ágiles de poner suelo en el mercado, en incrementar la oferta de suelo urbanizado, en incrementar la participación de la iniciativa privada en la creación de suelo urbanizado, en flexibilizar el planeamiento —frase que aparece por primera vez en un discurso ministerial en 1971—, y en introducir el urbanismo concertado, que también aparece ya en 1971.

La flexibilización del planeamiento como forma de incidir en el mercado del suelo a través de una mayor elasticidad de la oferta —cosa que el planeamiento tradicional condicionaba y restringía en exceso—, es también una respuesta lógica en economía liberal, que creo no pecar de indiscreto si digo que de alguna manera fue sugerida al Ministro, o por lo menos, el Ministro encontró bastante apoyo en esto, precisamente por parte de nuestros dos ponentes, Santillana y Lasuen. Por otra parte, el Ministerio encontraba apoyo también en otros ámbitos nacionales, como por ejemplo en la política del Ministro francés Albie Charandon, que en aquel momento estaba al frente de la política urbanística francesa.



«...es evidente que con esta Ley no se va a poder hacer nada, lo mismo que no se ha podido hacer con la otra...»

En este punto habría que hacer también —siento que me estoy extendiendo un poco— una alusión a que, mezclado con todo esto, con estas preocupaciones de tipo fundamentalmente economista, aparece en ese momento la cuestión de la preocupación técnica —puramente técnica— por parte de sectores profesionales del urbanismo español, por incorporar formas de planeamiento más adaptables, por revisar la concepción del planeamiento; empresa que consideraron digna de atención y justificativa de colaboración, varios técnicos valiosos. Una de las cosas que ha sido precisamente, y a mi manera de ver injustamente criticada a la Ley, esta flexibilización del planeamiento como coartada del planificador, como ha sido descrita o calificada por un jurista tan brillante y tan importante como Tomás Ramón Fernández; es decir, afirmar que el planeamiento flexible es la coartada que se busca el planificador para no planificar, creo que sólo se puede decir desde un desconocimiento de lo que es la planificación.

Yo no puedo estar personalmente de acuerdo con una valoración absolutamente y sistemáticamente negativa de la Ley. Creo que si se repasa sistemáticamente y se compara con la situación anterior, aparecerán algunas mejoras concretas parciales. En cambio, sí estoy de acuerdo con el juicio general al decir que es una Ley hecha evidentemente dentro de un determinado contexto, para unos determinados objetivos, y en definitiva para la racionalización de un proceso que había quedado desajustado, proceso o racionalización evidentemente demandada por una lógica de las circunstancias de la evolución del capitalismo español. Otra cosa es, si esa racionalización resiste un análisis del tipo del que nos planteaba Solá Morales, es decir, si la corrección propuesta por la Ley beneficia sólo al capital o no, si los intereses sociales coinciden con los del capital o no, si se ha caído en la trampa de aceptar que esa racionalización es para beneficio general aunque beneficie al capital también. Pero yo pienso que esto depende en gran medida del uso que se haga de la Ley, de la Administración que la aplique y del grado de control social que exista en esa aplicación.

2.º Entonces, una vez con la Ley en la mano, vendría una segunda valoración crítica que tiene muy en cuenta todo lo que nos exponía Fernández Durán o que de alguna manera enlaza con las pre-

ocupaciones que él exponía. La Ley, vista como una simple pieza dentro del marco institucional, proporcionando unos mecanismos de control. Por lo que ya hemos visto anteriormente, me parece absolutamente inútil, es decir, que manteniendo el mismo marco institucional, es evidente que con esta Ley no se va a poder hacer nada, lo mismo que no se ha podido hacer con la otra; si el marco institucional continúa igual, la Ley es inútil. La Ley es un intento reformista absolutamente insuficiente, como corresponde a la obra de un solo Ministerio que no puede tocar las competencias generales de la Administración; extraña miopía política entonces me parece el haber montado todo este tinglado de la Reforma Jurídica sin haber tocado todas esas otras competencias que están involucradas, para que la política urbanística pueda de verdad ser útil a la reforma de una política urbanística. Dentro de esta misma actitud reformadora vendría una segunda valoración crítica de la cual debería surgir la reforma administrativa, una reforma parecida a la que nos hablaba Fernández Durán: una base de superministerios, de órganos superiores de coordinación; una nueva organización de la Administración, con lo cual podría homologarse la situación española con países europeos de capitalismo de Estado. Una vez llegados a esta segunda situación, que no es por supuesto la presente, sería oportuno —a mí por lo menos me parece oportuno— plantear una tercera valoración crítica en función de las expectativas del cambio político que está viviendo el país, cuyo primer razonamiento es:

- 1.º Sólo la Ley no puede mejorar nada, es inútil, se requiere la reforma administrativa.
- 2.º Con la reforma administrativa se entraría en una nueva etapa hacia el capitalismo de Estado compatible con la democracia, homologable con otros países europeos.
- 3.º ¿Pero es eso suficiente? ¿Hay que conformarse con eso? Posible crítica, entonces, de esas soluciones alcanzadas en otros países. Necesidad de debate sobre el futuro que queremos para este país. Necesidad de empezar a elaborar programas políticos, por parte de los partidos políticos, sobre este tema.

Personalmente sé que se están elaborando ya; no conozco más que el del Partido Socialista Unificado de Cataluña, donde encuentro proposiciones

de medidas que, por la forma serena de proponerse, basadas en el previo consenso ciudadano de las reformas en el marco de las libertades, resulta a mi manera de ver un verdadero modelo en muchos aspectos.

Y en el contexto de una situación democrática más evolucionada, entonces lo que pienso es que la Ley es inadecuada, por lo que se necesitaría otra Ley.

Haciendo un resumen, para terminar, de nuestra evolución urbanística, cabe distinguir los siguientes niveles:

Nivel político: Dictadura 1939-1975. Ahora, etapa de transición hacia la democracia.

Nivel económico: la autarquía hasta 1959. A partir de ahí, neo-capitalismo.

Nivel legal: hasta 1956 un período de preparación. En 1956-1975, la Ley de 1956; y a partir de 1975, la Ley de Reforma.

El período de autarquía para el que había sido pensada la Ley y todo su sistema sólo tiene un pequeño período de coincidencia, que es el de 1956-59, en el cual se puede decir que hay homologación o coincidencia entre el sistema establecido y el marco político y económico. Mientras se ve que queda desfasado el período de duración de la Ley de 1956 que coincide con un período que ya no es de autarquía sino de neo-capitalismo, lo que explicaría algunas cosas; en cambio, lo que se ve aquí es que la Ley de 1975 cae dentro de un neo-capitalismo, pero dentro también de una democracia que es posible que altere también la situación del nivel económico, en cuyo caso éste habría también de modificarse.

Finalmente, y para terminar voy a leer un párrafo que escribí en un libro colectivo hace poco y que resume un poco todo lo anterior.

«Por tanto, la primera conclusión, simplificada-mente expuesta en aras a la brevedad exigida en este momento, es la necesidad de una reforma urgente de la organización de la Administración española en materia de Urbanismo y Ordenación Territorial, reforma que puede adoptar diversos aspectos como son diversos los modelos utilizados en otras partes, pero que no debería evitar la creación de órganos superiores de coordinación, la descentralización administrativa para unidades territoriales más o menos autónomas, y la posibilitación de la participación social. Con ello, la reforma podría llevar a una nueva orientación y a un nuevo diseño general del modelo de desarrollo, rectificando los objetivos y las prioridades de la política económica con la vista puesta en una más homogénea distribución territorial de servicios y atractivo en los núcleos urbanos menores y de tamaño medio, así como a una mayor eficacia, claridad y beneficio general en el uso y transformación del territorio y a un mejor control social del proceso de desarrollo urbano.

La viabilidad de esta reforma está, creo, en razón directa con la medida en que sea real la evolución política general hacia los modelos democráti-

cos europeos occidentales, en cuyo contexto no sólo sería posible sino totalmente viable y conduciría a una cierta homologación con las características que en dichos países configuran esta problemática y a una mayor aproximación a la satisfacción de las necesidades sociales. Llegando aquí me pregunto si con ser mejores que nuestra situación actual, esas otras situaciones europeas trasladadas a España pueden ser una meta definitiva teniendo en cuenta especialmente, por una parte los factores peculiares que seguirán actuando en nuestro caso por herencia histórica del liberalismo económico practicado y por otra las altas cotas de gravedad alcanzadas.

En unos casos, las dificultades de traslación por diferencia de nivel económico y cultural y de velocidad del proceso de concentración urbana y en otros, la comprobación de la también allí insatisfactoria realidad urbana y territorial, así como de su tratamiento político y administrativo, nos deben alertar respecto a un exceso de esperanzas empujándonos a considerar posibilidades situadas más allá del punto en que esos modelos se han detenido y aprovechar la elaboración crítica que su vigencia ha permitido realizar. La nueva conclusión es que si realmente se desea poner un remedio más completo a la situación, la solución pasa inevitablemente a través de otro tipo de reformas que requieren transformaciones estructurales tales que puedan dar lugar a modificar más radicalmente las zonas de producción de la ciudad y el proceso de ocupación y transformación del territorio. En este nuevo contexto se inscribe la adopción de medidas que habrían de resultar extraordinariamente clarificadoras para el planteamiento de un nuevo futuro urbano y territorial, como se ha repetido hasta la saciedad, y es ya históricamente evidente que la propiedad privada del suelo urbano encierra una contradicción insalvable para una producción óptima del espacio urbano para toda la sociedad; si a esto añadimos que estas reformas deben garantizar también la descentralización administrativa sobre unidades territoriales en cuyo nivel se pueda plantear el control por parte de todos los habitantes sobre la toma de decisiones que afectan a ese territorio, veremos que la viabilidad de estas reformas de segundo grado están directamente relacionadas con la medida en que sea posible, en el futuro de España, la evolución política general hacia modelos de democracia social más avanzados que los habituales modelos europeos. Las cosas están suficientemente claras como para que nadie se siga engañando; hay por delante en este país un conjunto de mejoras sustanciales a conquistar a través de reformas urgentes para el tratamiento de los problemas urbanos y territoriales, que pondrán a prueba la capacidad de adaptación del capital. Pero las concesiones de este tendrán un límite que impedirá la satisfacción de las necesidades sociales más allá de un cierto punto. Es la condición última de juego. Se puede aceptar pero también se puede romper la baraja.